

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.575/4
DU 5 JANVIER 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Présidente du Parlement wallon, le 11 décembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de décret "instituant l'usufruit locatif social en vue de créer des logements à loyers modérés via un partenariat public/privé, (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2009-2010, n/ 98/1)", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

1. La proposition de décret à l'examen tend à instituer un mécanisme d'"usufruit locatif social".

Selon la disposition appelée à former l'article 1^{er}, 37/, du Code wallon du logement, ce mécanisme s'inscrit "dans le cadre de la politique sociale", en l'occurrence, comme le confirment les développements de la proposition et le commentaire de l'article 1^{er}, la politique sociale du logement.

Il résulte aussi tant de l'intitulé que des développements de la proposition que la volonté des auteurs de celle-ci est de permettre la création de logements "à loyers modérés".

Concevoir dans cette perspective le mécanisme envisagé est de nature à contribuer à justifier au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi les divers éléments du régime particulier que la proposition tend à mettre en place.

Il convient toutefois de constater que le dispositif de la proposition ne reflète pas, ou ne reflète pas suffisamment, et de manière explicite, la volonté de ses auteurs que le mécanisme institué présente un caractère "social" et permette de créer des logements "à loyers modérés".

Sans doute plusieurs des dispositions proposées n'ont-elles vocation à s'appliquer que dans l'hypothèse où le mécanisme envisagé peut être indiscutablement considéré comme s'inscrivant dans le cadre d'une politique sociale du logement. Ainsi en va-t-il des articles 2, 3 et 7, qui modifient des dispositions du Code wallon du logement uniquement applicables aux logements destinés à l'habitation de ménages en état de précarité ou disposant de revenus modestes ou moyens.

Mais on ne peut en dire autant des autres dispositions.

En outre, en tout état de cause, la proposition - et singulièrement la définition qui est donnée de l'usufruit locatif social à l'article 1^{er}, 37/, proposé ¹ - ne contient pas de disposition traduisant la volonté de ses auteurs que le mécanisme envisagé implique l'établissement de "loyers modérés".

La proposition doit être revue en conséquence.

2. Comme le font apparaître ses termes mêmes et comme l'expliquent les développements, le texte appelé à former l'article 1^{er}, 37/, du Code wallon du logement prévoit des dérogations au code civil.

Ainsi en va-t-il de la règle selon laquelle "les baux portant sur un logement prennent fin de plein droit à la date d'extinction de l'usufruit", qui s'écarte des dispositions par lesquelles, dans la mesure et aux conditions qu'il fixe, l'article 595 du Code civil prévoit le maintien des baux passés par l'usufruitier en cas de cessation de l'usufruit.

Ainsi en va-t-il aussi de la règle qui met les grosses réparations à charge de l'usufruitier, qui s'écarte de l'article 605, alinéa 2, du Code civil, en vertu duquel "les grosses réparations demeurent à la charge du propriétaire, à moins qu'elles n'aient été occasionnées par le défaut de réparations d'entretien, depuis l'ouverture de l'usufruit, auquel cas l'usufruitier en est aussi tenu".

⁽¹⁾ À cet égard, il ne suffit pas, comme le fait le texte proposé, de faire mention des mots "dans le cadre de la politique sociale".

L'on peut sans doute considérer que les dispositions citées entrent dans les compétences que l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux Régions en matière de logement ².

Toutefois, outre ce qui a été dit dans l'observation n/ 1, la question se pose de savoir si la règle selon laquelle "les baux portant sur un logement prennent fin de plein droit à la date d'extinction de l'usufruit" est admissible tant au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi qu'au regard de l'article 23 de la Constitution, en tant que celui-ci consacre le droit à un logement décent.

À cet égard, les développements de la proposition commentent dans les termes suivants la dérogation apportée à l'article 595 du Code civil :

"L'opérateur immobilier est donc tenu de trouver un logement aux locataires qui seraient toujours dans les conditions du logement social.

Il doit donc prévoir cette éventualité dès le début de l'usufruit. Il doit disposer à cette échéance d'un logement vacant dans la même zone (...)"

Si l'opérateur immobilier est tenu de respecter cette obligation, ceci est de nature à contribuer à rendre la règle envisagée admissible au regard tant du principe d'égalité que du droit à un logement décent.

(2) Comparer sur ce point avec les avis dans lesquels les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État ont estimé que les Régions sont compétentes, sur la base de l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980, pour déroger, en ce qui concerne la location des logements sociaux, aux règles fédérales relatives au bail à loyer, notamment celles qui portent sur le bail de résidence principale : avis L. 20.584/VR, donné le 9 octobre 1991 sur une proposition de décret de la Région wallonne complétant l'article 4, paragraphe 2, du décret du 25 octobre 1984 instituant la Société régionale wallonne du logement (*Doc. Cons. rég. wall.*, 1990-1991, n/ 213/2) et avis 39.536/VR, donné le 18 janvier 2006 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 15 décembre 2006 portant modification du décret du 15 juillet 1997 contenant le code flamand du logement, en particulier l'observation II "compétence", 3.4 (*Doc. Parl. flamand*, 2005-2006, n/ 824/1, pp. 51 et 52). Dans cette perspective, à propos d'une disposition dérogeant à l'article 1762bis du Code civil, la Cour constitutionnelle a, dans l'arrêt n/ 101/2008 du 10 juillet 2008, déclaré que, "compétent pour régler l'ensemble de la matière du logement (...), le législateur régional flamand est compétent pour apprécier si, en matière de logement social, il convient de déroger à des règles inscrites dans le Code civil telles que celle de son article 1762bis" (considérant B.23.1).

Toutefois, l'on n'aperçoit pas quelle disposition, existante ou résultant de la proposition à l'examen, imposerait l'obligation indiquée à tous les opérateurs immobiliers qui recourraient au mécanisme d'usufruit locatif social.

La proposition gagnerait à être complétée en conséquence.

3. Il conviendrait de passer en revue l'ensemble des dispositions du Code wallon du logement pour vérifier s'il n'y a pas lieu d'apporter à celui-ci, en vue de tenir compte de l'institution du mécanisme d'usufruit locatif social, d'autres modifications que celles envisagées par la proposition.

Ainsi par exemple, il faut apporter à l'article 29, § 3, du Code wallon du logement une modification analogue à celle que l'article 3 de la proposition suggère de faire à l'article 58, alinéa 2, du même Code.

4. Conformément à l'article 5, § 3, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions et à l'article 3 de l'accord de coopération entre l'État fédéral et les Régions du 7 décembre 2001 relatif à l'échange d'informations dans le cadre de l'exercice de leurs compétences fiscales et aux procédures de concertation concernant l'applicabilité technique des modifications aux impôts régionaux projetées par les Régions et l'applicabilité technique de l'instauration par les Régions de réductions ou d'augmentations générales de l'impôt des personnes physiques dû, les articles 8 et 9 de la proposition ne pourront être adoptés que moyennant le respect préalable de la procédure de concertation organisée par les articles 12 à 14 de cet accord de coopération.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
	G. DELANNAY	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur-chef de section.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. DELANNAY

P. LIÉNARDY